SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 53 minutos)

SEÑOR MACHADO.- He tratado de repartir a todos los compañeros un texto que fue entregado hace una semana y al cual le introduje algunas modificaciones. El tema básico consiste en crear un mecanismo procesal o judicial con el fin de prevenir o evitar la formación de los asentamientos irregulares. El problema de los asentamientos es complejísimo y consta de una cantidad de elementos a analizar, de manera que la iniciativa de crear una estructura procesal propia para este tipo de situaciones no desconoce que, incluso, puedan colidir algunas posiciones con otros enfoques que se puedan hacer sobre el tema de los asentamientos. En el repartido se ha tratado de explicitar un poco la exposición de motivos que precede la nota en cada artículo y trataremos de reseñarlos, aunque sea, en sus aspectos más importantes.

La iniciativa reconoce una experiencia anterior a nivel de la Intendencia Municipal de Montevideo, en la cual se comprueba que, para decirlo sintéticamente, los tiempos procesales no se compadecen con los de la gente. Traducido a números, diría que los tiempos que se utilizan en procesar una situación de éstas, generalmente va mucho más lento que la evolución del análisis del proceso en sí. Por ello, las estructuras procesales actuales se han transformado definitivamente en ineficientes para prevenir o evitar este tipo de fenómenos, que es un poco la idea que se ha manejado incluso a otros niveles, pues la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha hecho esfuerzos importantes para delinear estrategias en ese sentido.

Entonces, sobre la base del documento al que nos referimos la semana pasada, se trató de ampliar quiénes estaban legitimados para iniciar este tipo de procedimientos incluyendo, además de los Gobiernos Departamentales, al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o de los organismos que pudieran llegar a ser competentes en el futuro.

Se trata de describir -y aquí también se admite que pueda haber un campo opinable- el tipo de actividades: ocupación, construcción, fraccionamiento, etcétera. Cabe señalar que es probable que esa redacción pudiera ser mejorada en cuanto a la descripción de las actividades que darían lugar a que el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales pudieran pedir el apoyo judicial -digámoslo así- o accionar judicialmente ante la comprobación de algunas de esas actividades, más las que pudieran incluirse hasta para compatibilizarlas con la nomenclatura de la ley, esto es, cada uno de los fenómenos descritos en cada uno de los distintos capítulos de la ley.

Aclaro que los artículos han sido dejados en blanco pensando que van a ser incluidos -si es que parte de ellos, o todos, lo serán, aunque aún no sé en base a qué técnica- dentro del proyecto original. Por ello, se trató de dar un "nomen juris" a cada uno.

En el que sería el segundo artículo de esta propuesta se definen las condiciones de procedibilidad del pedido del o de los Gobiernos Departamentales, asignando un Juez Civil -diría que no arbitrariamente, sino pensando en las garantías que ofrece un Juez Civil respecto de un Juez de Paz- al que se le asigna competencia, lo que no colide con ninguna norma relacionada con esa materia. A los efectos de evitar dificultades de interpretación acerca de cuándo procede o no el pedido concreto, se trata de especificar los requisitos, estableciendo que solamente se necesita una inspección técnica que demuestre la existencia del fenómeno -de las obras, de los actos preparatorios o de lo que sea- la ubicación de las mismas, la inexistencia o imposibilidad de autorización de esas obras -lo que de algún modo las califica para que el Estado central o departamental intenten detener ese fenómeno- y la titularidad del predio porque -este tema es muy vasto- también hay diferencias de procedimiento cuando el predio es público y cuando es privado. Dentro del público también se distinguen algunos destinos específicos que a veces habilitan a que el Estado, central o departamental actúe por sí mismo.

Hay algunas previsiones en este proyecto que pueden parecer excesivamente detallistas y hasta cuestionables en el sentido de si son útiles o no; por ejemplo, dice que a los efectos de la notificación de la demanda principal y el consiguiente emplazamiento, se considerará cumplido el numeral 4) del artículo anterior con quienes resulten identificados en la diligencia, lo que deberá mantenerse durante todo el proceso posterior, cualquiera sea la mutación de los ocupantes en el decurso del mismo. Esto, que puede parecer muy críptico, se traduce en que cuando uno intenta cualquier actividad judicial respecto de un asentamiento, se encuentra con que el proceso de cambio de titulares, de adjudicatarios o como se les quiera llamar jurídicamente a los sujetos que ocupan ese predio irregularmente, es muchísimo más rápido de lo que se cree. Por lo tanto, si uno quiere mantener las garantías del debido proceso, se encuentra con una enorme dificultad, porque a las demoras habituales -que se tratan de ir acotando en esta iniciativa- se suma el hecho de que, si no se pueden identificar, hay que hacer un emplazamiento genérico y una designación de defensor de oficio, lo cual dura más o menos lo mismo que el proceso entero. Entonces, de lo que se trata es de simplificar el problema de la legitimación pasiva con disposiciones expresas que acoten la discrecionalidad, y que tiendan a eliminar los riesgos de que la mutación de titulares de esas parcelas permita que cada nuevo titular se vaya presentando, con lo cual el procedimiento judicial se vuelve ilusorio.

Por los mismos motivos se prevén las medidas preparatorias: concretamente, se establece que a los efectos del cumplimiento del numeral 4) del artículo anterior -es decir, la identificación de los sujetos que deben ser demandados- podrá promoverse la inspección judicial sin noticia o determinación notarial administrativa de los ocupantes, promotores del fraccionamiento y responsables de las obras a cualquier título. Los que puedan tener alguna experiencia en materia de asentamientos saben que, por más que el Estado o aun los propios promotores intenten crear "autocensos" -como se les llama- o determinación extrajudicial de los ocupantes, esto se vuelve generalmente imposible. Entonces, la única manera de que las garantías del debido proceso se acompasen con la realidad que nos toca regular, es flexibilizar o crear excepciones o mecanismos que eviten que la indeterminación de la parte demandada en el procedimiento vuelvan ineficiente la norma para los fines que estamos buscando.

La siguiente disposición, relativa a medidas cautelares, también tiene su pequeña historia, esta vez judicial. Después de muchos intentos, en la Intendencia Municipal de Montevideo -no recuerdo si ya lo comentamos en actas o en la Comisión General- logramos confeccionar una resolución a título de medida cautelar para, por lo menos, dictar una orden que impida seguir adelante

con los procedimientos que tratan de evitar la formación o conformación de asentamientos. La ley procesal aprobada en 1989, después de una evolución de muchos años, sintetizó las exigencias para adoptar un mandato judicial cautelar o preliminar. No obstante, la especialidad de esta materia nos obliga a afinar un poco más en tiempos y en exigencias.

De la misma manera, y procurando evitar que las discusiones procesales, adjetivas o formales que impidan un pronunciamiento sobre el fondo, se establece una norma que puede ser reiterativa respecto de la prevención, que es el fenómeno por el cual se fija irrevocablemente el turno o la competencia de un Juez a partir de una medida preparatoria, de una demanda, etcétera. Es reiterativa la ley adjetiva -en realidad se puede eliminar- pero tengamos en cuenta que todas estas normas están llamadas a acotar los campos para que las especulaciones formales y judiciales, tanto como las dudas que puedan crearse y la actividad de las partes -en el marco de un derecho de defensa que puede ser muy legítimo y de hecho lo es; menos mal que lo tenemos- provocan muchas veces distorsiones en el manejo de la cuestión y no se llega al fondo del problema.

El resto de los artículos trata de utilizar las formas procesales que tenemos consagradas en el Código General del Proceso a partir del año 1989, tratando de equilibrar las garantías para un proceso justo y con oportunidades para todos. Existen otras previsiones que nos apuramos a pensar que pueden llegar a ser reiterativas y aun limitativas de la actividad de algunos órganos -enseguida concretamos de qué estamos hablando- y que son fruto también de la experiencia -por aquello de que el Derecho va detrás de los hechos- en materia de asentamientos irregulares.

En definitiva, una orden judicial civil voluntariamente desconocida constituye tanto desacato como desconocer la orden de un agente de tránsito o de un policía en funciones. Sin embargo, basados en criterios legítimos pero opinables, tanto algunos agentes del Poder Judicial como del Ministerio Público no han procedido con la firmeza suficiente. Digo esto por el solo hecho de que se trata de una orden judicial y no de calificar la conducta del particular, y mucho menos de criminalizar la pobreza, ya que también se puede leer así. Pero, reitero, el desconocimiento de una orden judicial debería, por lo menos, procesarse. No sé cómo terminaría pero, reitero, debería procesarse. En estos momentos, en virtud de lo que se llama el principio de oportunidad, el Ministerio Público muchas veces pide el archivo de las actuaciones. Por otro lado, en reiteradas ocasiones tampoco se procesa por el hecho de que, respondiendo a una práctica muy saludable que se ha implantado en nuestro país desde que estamos discutiendo otro gran tema insoluble, como es el del Código del Proceso Penal, la actividad de jueces y fiscales se combina aún antes de comenzar un proceso oficial. Entonces, a veces pasa que ese tipo de actividades crea un efecto multiplicador extremadamente nocivo porque si una orden judicial, por el hecho de ser civil y de desarrollarse en una coyuntura socioeconómica muy difícil y marginal, puede ser desconocida impunemente, el Estado está abdicando de la posibilidad de imponer sus decisiones. Quizás esto suene muy fuerte, pero estoy firmemente convencido de que es así. Por lo tanto, las sucesivas previsiones de los demás artículos son la referida al desconocimiento del orden judicial, la que regula el procedimiento en sede penal y, la última, relativa a la ejecución provisional. En especial, las dos primeras que mencioné apuntan a acotar las facultades de los jueces penales y, eventualmente, también a especificar los márgenes del principio de oportunidad del Ministerio Público.

El último artículo proyectado toma un poco en consideración algunas previsiones del Derecho Comparado, por el cual la autoridad municipal o nacional, reguladora del tema territorial, tiene facultades que a los ojos de nuestra historia de garantismo constitucional, respecto de los derechos individuales, pueden sonar muy duras; pero la realidad es que ya hemos tenido que recorrer larguísimos expedientes judiciales y tiempos desusadamente largos para llegar a la concreción de medidas que en otros países se pueden lograr con un simple acto administrativo. Entonces, el último artículo proyectado habla de la ejecución provisional y establece que de mantenerse el desacato a la orden emanada de la medida cautelar -aclaro que se refiere a la prohibición de innovar, construir o seguir construyendo- o de la demanda principal en el término de cinco días corridos, el Juez Letrado en lo Civil dispondrá, a pedido de la autoridad promotora, el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas contra la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación en lo pertinente lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley Nº 15.750, que consagra la obligación genérica de colaboración de la fuerza pública al solo pedimento de la autoridad judicial.

Creo que el texto es claro, pero me parece que vale la pena destacar que no se trata de demoler lo que había, sino lo que se construyó posteriormente a la orden judicial. Además, más allá de intentar materializar estas medidas, de lo que se trata es de que haya un texto legal que le dé respaldo al Gobierno Nacional, al Departamental, al Poder Judicial y al Ministerio Público. Por lo tanto, se trata de que haya un marco legal muy específico para este fenómeno que minimice el margen de maniobra para eludir las disposiciones de la ley. Aunque parezca excesivo, vuelvo a reiterar que no se trata de desconocer derechos, de crear mecanismos extremadamente rígidos, sino simplemente de adaptar la legislación existente que históricamente ha dado muestras -y lo sigue haciendo todos los días- de su absoluta inadecuación a la realidad que vivimos. Puede ser que las violaciones a las alturas en materia de edificación, o de los factores de ocupación del suelo, se puedan regular con multas u otro tipo de medidas; pero con respecto a este fenómeno existen dos o tres prohibiciones legales introducidas tímidamente a lo largo de la historia a través de los últimos cuarenta o cincuenta años y ninguna de ellas funciona cuando llega el momento de aplicarlas.

El ejemplo de que la multa no es eficiente se puede comprobar con este relato. En cualquier padrón donde se produce un asentamiento irregular se puede multar al escribano o al fraccionador por las sucesivas reformas de la Ley de Centros Poblados, y dicha multa se va a cobrar en el piso. Ahora bien: ¿quiénes están en el piso? Los asentados. Generalmente el dueño -el promotor del fenómeno- ya ha hecho el compromiso de compraventa y se ha ido. Excepcionalmente hay casos -en Montevideo tenemos un elenco bastante rico en materia de variante jurídica- en donde la titularidad pertenece a la gente que ha intentado el fraccionamiento irregular, pero en la mayoría de los casos no es así.

Quiero dar un ejemplo que me parece que es más ilustrativo. Hay una ley -cuyo número en este momento no recuerdo pero sé que es de la década del setenta- que complementa el tema de la política de multas y dice que a quienes promuevan este tipo de fenómenos, el Juez que entienda en la causa -si es que hay causa judicial- o la autoridad administrativa dará cuenta a la Justicia Penal para que se proceda bajo la imputación de estafa.

La experiencia que hemos recogido en estos cinco o seis años es que al momento de pasar los antecedentes a la Justicia Penal para que se configure la estafa debe existir intención de dañar a través de maquinaciones o engaños artificiosos. Para expresarlo rápidamente diría: con daño de otro y con provecho mío. Lo que hemos comprobado, porque nos lo ha dicho la Policía, es que los asentados dicen que saben que están comprando de manera ilegal, es decir que no hay estafa. Con esto el estafador queda libre, pero años después -puedo dar datos concretos de esto con fichas y Juzgados- los mismos asentados con sede civil y liberados de la presión de la Justicia Penal, dicen que fueron estafados. Espero que este ejemplo haya sido claro. Esto demuestra estar contra

la tendencia a unificar las estructuras procesales, quizás un poco a contramano de la simplificación de la legislación o de la simplificación de los instrumentos. Digo esto ya que estamos en el título correspondiente.

Para terminar, quisiera insistir en que la legislación pormenorizada que se propone no es fruto de la desconfianza del mecanismo judicial ni intenta ser la excepción a la regla que simplifica los instrumentos de gestión o que simplifica un cuerpo legislativo como éste -el del ordenamiento territorial- que implica una cantidad enorme de aspectos. Creo que se trata simplemente de dar a los organismos gubernamentales -sean locales o nacionales- y al propio Poder Judicial, la necesaria certeza o definición tanto de los poderes de uno como de las obligaciones del otro o de los márgenes de discrecionalidad achicándolos al máximo, minimizándolos, con la intención de que realmente la actividad estatal en materia de prevención -y si no se puede prevenir, por lo menos que se pueda evitar un desarrollo exponencial como el que tenemos hoy del fenómeno de la ocupación ilegal de tierras con fines de vivienda- sea un mecanismo realmente eficiente. Detrás de cada una de las propuestas hay una experiencia contraria. Cada vez que se proponen poderes específicos es porque, efectivamente, los genéricos no han dado resultado en la práctica. Esto es así en todas las disposiciones que se promueven. También es cierto que desde el punto de vista del Derecho Procesal puede llegar a ser interpretado como una flexibilización del esfuerzo que hizo el Legislador en 1989 en cuanto a unificar las estructuras procesales a fin de que no existiera un procedimiento para cada cosa. De esa manera se alteró -hace muchos años- hasta el derecho de la defensa porque uno tenía que estar adivinando por qué procedimiento debía regirse según la materia.

La realidad dice que el objeto que queremos juzgar determina, necesariamente, la estructura del proceso que le vamos a dar para ser juzgado. Por lo tanto, bajo ese principio general creo que justifica plenamente la determinación de un proceso especial inspirado, cuando se puede, en el Código General del Proceso, pero adaptado a una realidad que es muy cambiante y que, además, ha demostrado ser infinitamente más dinámica que cualquier proceso judicial que se pueda intentar para evitarla.

SEÑOR VILLEGAS.- Naturalmente, no voy a opinar sobre temas jurídicos porque no me considero apto para ello. Por lo tanto, deseo preguntar si un problema de procedimiento debe figurar en la ley de ordenamiento territorial. ¿Cuál es el lugar más apropiado?

SEÑOR MACHADO.- Imaginé que esta interrogante se iba a plantear. Creo que no hay un lugar para legislar sobre el procedimiento adecuado en determinada materia. Por un desarrollo pendular de la legislación, hasta 1989 teníamos un número casi alarmante de estructuras procesales o de juicios regulados para cada materia; algunos hablaban de más de cincuenta y otros de más de setenta. Como efectivamente estaban bastante dispersos se pensó en la unificación, que de todos modos no fue tan drástica porque si uno examina el Código General del Proceso verá que dice que la regla es que todos los procesos se regirán por dicha normativa con excepción de un elenco limitado de casos.

Por eso decía que me parece que esta materia justifica que sea una excepción a la regla. No sé si contesté su pregunta.

SEÑOR VILLEGAS.- No entiendo si esta forma de procedimiento debe estar o no en la ley de ordenamiento territorial.

SEÑOR MACHADO.- Creo que no hay ningún impedimento para que esté.

SEÑOR VILLEGAS.- ¿Es conveniente?

SEÑOR MACHADO.- Considero que sí. Si intentamos establecer una estructura procesal por fuera de la ley de ordenamiento territorial, será un proyecto autónomo que pasará por un montón de lados, donde eventualmente será objeto de opiniones de variado calibre y es muy probable que se intenten buscar otros contenidos. Es probable que acá se pueda criticar su inclusión porque por ser una ley de procedimiento, parece ajeno al ordenamiento territorial. Entonces, puedo estar de acuerdo con esto. Además, me parece que la especialidad lo justifica porque hay otras materias del Derecho en donde también -a veces imperceptiblemente- se legisla en materia procesal, dentro de la ley sustancial.

SEÑOR VILLEGAS.- Con el debido respeto, pienso que toda esta clase de normas son ilusorias. Digo esto porque he vivido los asentamientos -no sé qué experiencia tiene usted en la materia- los he visto, los he pisado y considero que todo esto no sirve porque cualquiera sea el procedimiento y cualquiera de ellos, son netamente ilegales. El Estado o las Intendencias pretenden legalizar lo ilegal, y aquí hay un problema de petición de principios que de ninguna manera puede funcionar.

Tomé nota -de lo que pude resumir- de cuáles son las causas del asentamiento y una es la pobreza, la miseria; otra es la especulación de tierras; otras son las omisiones de entes que deben estar atentos a esas situaciones, pero hay otras que son inducidas por los Gobiernos Departamentales, y puedo citar casos concretos. Por ejemplo, el barrio Kennedy de Maldonado fue impulsado por la Intendencia, pero ahora no saben qué hacer con él. Además de que hay toda clase de problemas, allí vive gente buena y gente mala, gente de trabajo pero también ladrones. Se ha formado como un pueblo. Entonces, aparecen las quejas reiteradas de vecinos sobre robos, atentados a la propiedad y daños provenientes de gente de malvivir que habita en ese barrio. Cabe aclarar que allí también vive gente de trabajo.

Con respecto a las zonas inducidas, puedo citar dos casos que el amigo Sienra conoce igual o mejor que yo. Uno es el barrio Cuñeti -me estoy refiriendo a una parte- que cambió de lugar y se regularizó de acuerdo con los vecinos. No hubo imposición, la Intendencia solamente facilitó el procedimiento; fue un acuerdo entre partes. Esto se hizo y está funcionando; desalojaron una porción de tierra bastante importante sobre la avenida que conecta la continuación de la calle Sarandí de Maldonado.

Por otra parte, hemos vivido la experiencia de un barrio muy importante llamado Cerro Pelado. ¿Cuánto cuesta una vivienda regularizada por el PIAI y cuánto costó, en los hechos, una vivienda en Cerro Pelado? Un solar en ese barrio comprende tierra, pavimento, saneamiento, agua, electricidad y alumbrado público, y costó U$S 2.700. Hoy probablemente cueste un poco menos -ya que estamos hablando de cuando los dólares eran más baratos- pero si uno compara ese número con los datos recibidos por las gestiones del PIAI y otros institutos, llega a la conclusión de que es un disparate. Esta gente de Cerro Pelado tiene sus solares titulados, regularizados y en forma. Quiere decir que todos ellos son ocupantes legales.

Dentro de ese conjunto, hubo dos grupos de viviendas. Por un lado, unas viviendas terminadas -que dieron mucho trabajo- sobre las que ahora no voy a hacer la historia, y por otro, los grupos de ayuda mutua. Una parte de ese barrio se sigue construyendo por ayuda mutua o -como me acotan- por autoconstrucción, que es un sistema parecido. Dichas viviendas de autoconstrucción, sobre

solares regularizados, perfectamente legales, son las que no tienen problemas o los tienen en mínima proporción, porque quienes las hicieron con sus manos, las respetan, y son tan respetables como las viviendas de un asentamiento en Aparicio Saravia. Pero no se puede pensar en la regularización de asentamientos sino como un dinero que no está bien gastado. Esa es mi opinión. Si ese dinero se gasta en generar trabajo, es mucho mejor, y hay que tener en cuenta que se trata de muchos millones de dólares.

El proyecto de ley que estamos considerando no interviene directamente en el tema de los asentamientos, pero el doctor Machado lo trajo a colación y los tecnicismos jurídicos realmente existen y es necesario resolverlos. Lo cierto es que en los hechos, cuando se trate de manejo de asentamientos, lo legal no sirve, no funciona, por las razones que yo decía: tierras que son invadidas, tierras que son objeto de especulación por parte de los propietarios, asentamientos que se crean por omisión, por ignorancia o inducidos por las Intendencias Municipales. Esto también existe. De modo que vaya usted entonces a intentar regularizar un asentamiento que ha sido llevado a cabo no solo con el consenso sino también con el apoyo de los Gobiernos Municipales. Y no voy a decir cuáles, pero esos casos sí existen.

SEÑOR MACHADO.- Con los debidos respetos al arquitecto Villegas, quisiera insistir en la necesidad y la utilidad de legislar. Como dije hace un momento, la mayoría de estas normas está basada en la experiencia que se ha vivido a nivel judicial y administrativo en la Intendencia Municipal de Montevideo desde hace aproximadamente seis o siete años. Cuando nosotros proponemos crear una estructura procesal especial, acotada, con términos y plazos, con potestades bien definidas, lo estamos haciendo bajo la consigna de no repetir las experiencias actuales. Hoy tenemos menos de una docena de juicios que están todos a mi cargo, y por eso creo que conozco un poco, al menos, la parte judicial. Probablemente no sucede lo mismo con la parte socioeconómica de los asentamientos, aunque no la quiero ni tocar ni desconocer con la legislación; pero el camino judicial que hemos tenido que recorrer para conseguir esta orden de no innovar, que son siete renglones de un artículo de una ley, nos ha costado seis años.

Debo decir que estoy completamente de acuerdo con el arquitecto Villegas en cuanto a que hay una diferencia sutil con respecto al tema de la ilegalidad, porque todo el mundo habla de asentamientos irregulares, pero lo irregular es regularizable, mientras que lo ilegal es ilegal, y celebro mucho que una persona de su experiencia lo diga.

Las modalidades que adopta este fenómeno pasan, de acuerdo con el Título correspondiente, para "lavarle las manos" al escribano respectivo, "por el compromiso de compraventa con precio integrado con sumas pagadas antes de este acto" a un señor que no tiene nada en su vida, que es el hombre de paja del fraccionamiento, el especulador en segundo grado. Entonces, esta es una modalidad.

Hemos llegado a detectar modalidades de sociedades anónimas y, al respecto, contamos con los padrones, las zonas, los nombres y los Directores de dichas sociedades, que entregan una acción representativa de los derechos que corresponden a cada parcela. Acto seguido, organizan una barraca de materiales que les toma la acción en garantía para financiarles el costo de la autoconstrucción.

Por tanto, si hemos llegado a una degradación tan fenomenal del sistema legal que terminamos permitiendo determinadas cosas, por omisión, como decía el arquitecto Villegas, o por hacer una evaluación sobredimensionada del garantismo, la consecuencia es que o legislamos así o vamos a seguir necesitando seis años para conseguir seis renglones. Porque la orden se emite luego de que un señor Juez hace una inspección judicial y le dicen que el predio es privado -así lo indica el título y el Registro- pero está en una zona imposible de regularizar y tiene la mitad del predio inundado. Entonces, el Juez se sienta en su despacho y dicta un decreto que dice: "Prohíbese la continuación de las obras y la iniciación de nuevas", y notifica dicha resolución a todos los que están allí dentro.

Cuando se desconoce abiertamente, el barrio sigue creciendo y uno pide el pase a la Justicia Penal; allí le dicen que lo que están ahora no son los mismos que estaban en la época de la orden judicial, por lo que como no fueron notificados, no hay desacato. Eso lo sabe la gente, porque si hay omisión de las Intendencias Municipales, como en el caso que citaba el arquitecto hace instantes, también la hay en tratar de imaginarse que una notificación formal puede más que el conocimiento vulgar de haber escuchado en el noticiero de la noche que un Juez dijo tal y cual cosa.

Por ejemplo, en el caso del asentamiento Tiscornia -así se llama nuestro "buque insignia"- en Toledo -este es el caso que mencionaba en el que se demoró seis años- el juicio todavía está por terminar. Por supuesto, hubo una importante merma en los nuevos ingresos a ese lugar. Hemos tenido algunos éxitos pírricos en los que los asentamientos no han crecido con la velocidad que lo hacen los habituales, cuando conseguimos una orden de este tipo.

Personalmente, como funcionario público encargado accidentalmente de este tema, no me interesa que haya procesamientos con prisión de la gente o, como dije hace un rato, criminalizar la pobreza, pues no pienso que esa sea la política adecuada. Lo que sí considero es que si no legislamos, vamos a seguir corriendo los hechos demasiado de atrás y permitiendo la desnaturalización de las instituciones jurídicas y societarias. Pienso que el tema de prometer vender para salirse de la titularidad, evitar la multa o hacerse invadir y después venir a denunciar a los presuntos invasores que tienen hasta un plano de agrimensor -en la Intendencia Municipal de Montevideo tenemos a disposición de quien los quiera pedir, los padrones, los casos y los Juzgados- lo que hace es que el señor propietario, que en realidad fraccionó y cuyo campo en zona rural valía U$S 1 y fraccionado vale U$S 14, U$S 20 o U$S 25, "se salve" -entre comillas, o quizás sin las comillas- de las multas del Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia, que son extremadamente duras. Entonces, basta con que el señor autodenuncie la usurpación, que en realidad no es tal, para salvarse de la multa del POT.

Creo que he dado media docena de ejemplos de por qué hay que legislar, ya sea con este contenido o con otro, en una ley especial o en un título -eso puede ser opinable desde el punto de vista de la técnica legislativa- ya que parece claro que considerar ilusoria la legislación sobre este tema es como renunciar a las potestades que el Estado le da a las autoridades públicas.

SEÑOR SIENRA.- Simplemente quiero hacer una pregunta. Entiendo -aunque obviamente no es mi materia- que el desacato también se produce si hay una notificación municipal no cumplida. Es decir: si va un inspector municipal y le dice a alguien que pare en determinado lugar, y al día siguiente constata que no lo hizo, tiene que llamar a la Policía y llevárselo.

SEÑOR MACHADO.- No es así, porque no está desconociendo la orden; de todas maneras, está en infracción y, por lo tanto, es penalizado y sancionado con una multa.

SEÑOR SIENRA.- Leí el artículo donde habla de desacato y dice eso.

SEÑOR MACHADO.- Estoy de acuerdo, pero hay grados. Por ejemplo, la desobediencia por omisión es una falta.

SEÑOR SIENRA.- No soy un experto en esto, pero leí el artículo del Código Penal donde se habla de desacato y dice que cuando no se obedece la orden de la autoridad -entre las autoridades están las municipales- se comete el delito de desacato. Por otro lado, sé que la Justicia uruguaya no lee español, por lo menos no el que yo leo, y cuando uno va y le pide a un Juez que procese a una persona que, por ejemplo, no obedeció determinada orden municipal, no pasa nada.

Mi experiencia personal no es exactamente con el desacato, pero me ocurrieron dos hechos en los que participé directamente. Uno de ellos fue el de un señor que tenía una cañada en su predio y había entubado una parte de la misma para hacer su camino; lógicamente, cada vez que llovía fuerte inundaba aguas arriba un montón de predios. Ante esto, como Director de Medio Ambiente, lo intimé personalmente a levantar eso; como no hizo caso, elevé el expediente al Intendente, doctor Gabriel Adriasola, quien pidió una orden de allanamiento y entramos con las máquinas, le sacamos todo y, además, le cobramos hasta el último centésimo, incluyendo las horas del personal que participó. Cobramos todo directamente, sin más que una orden que fue dada en unos minutos, aunque en la Intendencia todos me decían que eso era imposible.

El otro hecho tiene que ver con gente que se negaba a permitir entrar a personas de Control Edilicio a verificar las construcciones en un predio. Concretamente, esto ocurrió en una torre de Punta del Este, donde la administración se negaba a que entrara el personal municipal. El doctor Adriasola me pidió la orden y entramos, por supuesto, sin el menor problema y en el momento. Después que hice dos veces eso, no hubo nadie que se negara a nada. Sé que hay dificultades, por todo lo que hemos hablado, pero en lo personal reivindico esto por razones de velocidad, y no solamente para los asentamientos, pues no hay que olvidar que hay una gran cantidad de infracciones desde el punto de vista de los usos. Esto ocurre en el caso de las discotecas e, incluso, de las macumbas, porque hay que admitir que no estamos hablando de que la actividad en sí misma sea ilegal, sino que puede ser absolutamente ilegítimo hacerla en determinado lugar. Creo que hay que tener mecanismos administrativos instantáneos.

Entiendo que la defensa pasa por hacer cumplir el acto administrativo que establece que a determinada persona le digamos: "Señor, usted no puede seguir con esto, y si lo hace, tendrá que ir con la Policía al Juzgado para que el Juez lo procese por desacato". Hay que tener presente que eso es lo que se dice en la disposición que habla del delito; por lo menos cuando lo leo yo lo entiendo así.

SEÑOR ACUÑA.- Me gustaría saber si efectivamente estamos hablando de una iniciativa de la Intendencia Municipal de Montevideo.

SEÑOR MACHADO.- Así es, aunque creo que esto tendría que ser iniciativa del Congreso de Intendentes. En realidad, es una iniciativa del Departamento Jurídico de la Intendencia, si bien no puedo asegurar que tenga la firma del Intendente.

SEÑOR ACUÑA.- Este proyecto alude a un problema muy delicado, por sus implicancias sociales y territoriales para muchos miles de familias. Hay que tener en cuenta que las familias no van a esos sitios porque les guste, sino porque en alguna medida se sienten expulsadas de sus lugares tradicionales. Además, en esto también hay problemas de ingreso. La génesis de la informalidad está muy estudiada y se sabe que más del 50% de las familias que están en esa situación, han llegado a ella por no poder pagar un alquiler.

La verdad es que no he visto una ley de ordenamiento territorial que aluda con tanto detalle a lo que pasa cuando esto se da. En lo personal, me hace pensar en cómo ejercer la llamada "policía territorial"; me preocupa que una ley de ordenación territorial sea más positiva y, en cierta medida, prefigure mecanismos que traten de evitar que estas situaciones se den. El hecho de que las estructuras procesales estén inadaptadas a la situación social se debe a que, desde hace diez años -y más precisamente los últimos cinco- los cambios en la misma se dan con una dinámica extraordinaria. En realidad, lo que se da con una dinámica extraordinaria es la situación.

Con los debidos respetos, debo decir que si hay algo que me rechina de esta iniciativa es que, en última instancia, siento que cuando se ejerza la policía de esto, no se va a castigar fundamentalmente a los llamados propietarios, presuponiendo que ellos sean los culpables. En realidad, se llega a ciertos detalles que implican que cuando la situación no dé para más, se va a entrar al predio y se va a demoler. Todos sabemos que eso no debería pasar, porque creo que hay que ser sensible frente a una realidad de cientos o de miles de familias que ya tienen sus casas. Además, la casa como tal, o el lugar como tal, se prefigura en dos días y, obviamente, quienes lo ocupan lo van a defender.

Yo he intervenido en problemas de este tipo en países de América Latina y la verdad es que sé que esto tiene una connotación política muy importante. Es por esa razón que pregunté a quién pertenece esta iniciativa. ¿Quién se anima a reprimir esto si hay que entrar a los predios y, en última instancia, demoler lo que fueron las únicas soluciones habitacionales, por vía de la ilegalidad, que encontraron algunas familias?

Acá vamos a aclarar un poco el asunto. No creo que todos se sientan víctimas de oportunistas; las génesis de estos procesos son extremadamente complejas. ¿Qué pasa, por ejemplo, con la invasión del predio de AFE en la ciudad de Mercedes? Esto es muy reciente y sucede que en la misma ciudad, en la vía de AFE -que ya no se utiliza o se usa muy marginalmente- surgieron como hongos una cantidad de estas soluciones. Se trata de predios estatales.

Si ejerciéramos la policía territorial me preocuparía que se hiciera con el fin de perseguir a particulares que sí lucran con esto; pero acá se habla de predios privados, estatales, según creo entender. Me parece que es algo que se maneja con una generalidad tal que me resulta extremadamente complicado.

Está bien que discutamos lo efectiva que puede ser una denominada estructura procesal, pero de lo que estoy convencido es que esto no debería parecer -y coincido plenamente con el arquitecto Villegas hasta este extremo- una ley como la que estamos tratando de prefigurar; la veo como una ley más positiva, porque sí me preocupa la incapacidad de este país para crear oferta, que justamente permita enfrentar estas situaciones tan graves de inequidad social.

Lo que muchas veces está creando esa incapacidad de crear ofertas -y el arquitecto Villegas dio algunos ejemplos- es la proliferación de estos acontecimientos. Algunas Intendencias como, por ejemplo, la de Maldonado o la de Salto, en su momento han tenido capacidad para crear ofertas de lotes y servicios que han permitido enfrentar en alguna medida estas cuestiones. Esta forma de crear ofertas es justamente lo que debería aparecer en una ley de ordenación territorial, porque lo que existe en cuanto a estructuras procesales y a otras disposiciones legales me parece suficiente como para salir al paso de casos de extrema ilegalidad, siempre y cuando se entienda que se lesionan ampliamente los derechos de miles de familias.

Si uno aprecia estas cuestiones desde afuera, se pregunta hasta qué punto estas situaciones llamadas no legales o ilegales han lesionado los intereses de las familias, si no encontraban otras opciones.

Este asunto es tan delicado que me rechina. Esto lo digo con el debido respeto y, además, con el cariño de ser compañeros de Comisión. Creo que es bueno discutir esto a fondo desde esa perspectiva. ¿Cómo puede ser que en este país el crecimiento de los asentamientos irregulares, no legales, ilegales o como se les quiera llamar, crecen a una tasa promedio del 10% anual en el área metropolitana, cuando la tasa de crecimiento demográfica del Uruguay es de aproximadamente un 2,3 por mil? En la medida en que se dé fuerza a una ley de ordenación territorial, ¿este es el camino adecuado? ¿No se corre el peligro de desnaturalizar el propósito fundamental de una ley de ordenación que es, justamente, posibilitar caminos para que estas cosas sucedan? ¿Qué pasa con las carteras de tierras o con los programas de diferente tipo a los cuales hay que alentar? Dicho esto por la positiva, ¿qué pasa con una ley de ordenación territorial en la que podrían figurar medidas de estímulo, siempre y cuando se cree ese tipo de oferta para salir al paso a las situaciones de los más desposeídos?

Cuando recibí esto por correo -agradezco mucho al doctor Machado- realmente me preocupó expresar mi opinión. No niego que estas cosas habrá que perfeccionarlas en algún momento, pero ahora sugeriría centrar las baterías en perfeccionar lo otro que, en cierta medida, ayude a anteponerse a estos hechos. En América Latina ya está totalmente constatado que las omisiones de los gobiernos han sido inteligentemente deliberadas. Ante contextos de enormes presiones demográficas en muchas ciudades de América Latina y ante la incapacidad para salirle al paso a tanta demanda, se ha hecho la vista gorda y entonces esto ha funcionado como inteligentes válvulas de escape. No dejemos de interpretarlo también desde este punto de vista porque, ¿qué es lo condenable en última instancia? Que estas situaciones se den y que arrojen a que las familias se vean ante este problema. Entonces, ¿dónde tenemos que extremar nuestros esfuerzos? En alentar mecanismos que permitan crear ofertas. Pero por ejemplo, ¿qué pasa con la ley inquilinaria? ¿La ley inquilinaria va a estar ausente de una ley de esta naturaleza? ¿No se va a hacer ninguna mención? Esta ley será la principal legisladora de estas situaciones.

No me refiero a la ley inquilinaria en sí, sino a la incapacidad para pagar alquiler. Se supone que la oferta de vivienda inquilinaria es la que más se acomode a los sectores de menores ingresos y que, de alguna manera, esto tendría que funcionar. Sin embargo, no se genera oferta si no se genera vivienda de alquiler. Entonces, ¿qué mecanismos se pueden diseñar para que se genere vivienda de alquiler y qué pasa con las viviendas de alquiler generadas con opción a compra que se han puesto en práctica en algunos países de América Latina? Me pregunto si, de alguna forma, se van a mencionar estas cosas en la Ley de Ordenamiento Territorial. Creo que es bueno que esto sea objeto de debate.

De hacerse un ajuste de las llamadas estructuras procesales para salir al paso de estas situaciones, el mismo tendría que hacerse por estos mecanismos. Desde mi punto de vista -es algo muy particular- alentaría a que la ley no incorporara este tipo de cosas a este nivel y me preocuparía mucho en incorporar algo que permitiera salir al paso de estas situaciones para no estar sobre los hechos consumados. Estas son algunas dudas que tengo.

Cuando pregunté de quién era la iniciativa de esta propuesta, era para saber quién la había planteado y si una iniciativa de este tipo hecha por la Intendencia Municipal de Montevideo debería figurar en una ley de ordenación territorial de este país.

SEÑOR MACHADO.- Me parece absolutamente legítima la inquietud del arquitecto Acuña, pero la realidad es que volvemos a los hechos y al Derecho. Esto no intenta ser una criminalización de la pobreza -es la tercera vez que lo digo, pero pienso que lo voy a tener que repetir muchas veces más- ni se trata de crear mecanismos represivos o de perfeccionar los existentes, sino de adecuar la legislación a la dinámica actual. Nadie discute que esa dinámica es multicausal, ni que tiene una base importantísima, pero no tengo cifras ni soy especialista en esto como para decir cuál es el porcentaje en el tema de la desocupación y en la subocupación. Es probable que si se tratara de perfeccionar la legislación actual para este fenómeno, hubiera que hacer más hincapié en el problema de la especulación que en el de la ocupación.

En este sentido, comento que en una charla informal mantenida en el ámbito de la Intendencia, alguien, partícipe de aquella reunión, acuñó, por decirlo así, una frase que me parece interesante y hasta positivo que quede en la versión taquigráfica. Concretamente, el fenómeno de la especulación inmobiliaria que ha creado el tema de los asentamientos, ha dado nacimiento a lo que esta persona llamó "los nuevos Piria", porque en realidad -aunque esto parece tragicómico- en cada una de las experiencias en que está basado este proyecto normativo, siempre hay un señor que organiza y que tiene una proyección económica envidiable para cualquier estadística de crecimiento. No obstante ello, después el Estado, a raíz de la ineficiencia, así como también de la falta de planes, de perspectiva y de voluntad -además de otra cantidad de carencias que históricamente se han podido reconocer a los Gobiernos Nacionales y Departamentales en materia de vivienda- termina regularizando.

Entonces, es probable que demos una vuelta en redondo en este razonamiento y convengamos en que no se trata de penalizar a la gente de menores ingresos, pero hay que ver qué pasa con los especuladores. ¿Por qué existen éstos? Porque, en realidad, un día descubrieron que había vacíos normativos que les permitían trabajar en determinadas áreas con un porcentaje de ganancia muy importante.

En lo que respecta a la clientela, digo que no tengo cifras oficiales, y mucho menos estadísticas. Tampoco estudio esa materia que, en realidad, no entiendo o, mejor dicho, no domino. Pero aclaro al arquitecto Acuña que si se comparan las cifras relativas a la migración, la desocupación y el crecimiento de los asentamientos, puede observarse que no hay una relación directa, sino una relación un poco distorsionada en cuanto al crecimiento. También habría que ponerse de acuerdo en lo que tiene que ver con cuáles son los niveles críticos de pobreza a los que nos estamos refiriendo, para saber de qué está compuesto ese mercado informal.

También es cierto que hay cifras parciales de barrios, de fraccionamientos, de iniciativas diferentes dentro del departamento, que demuestran que los interesados están duplicados y triplicados. Para ser más gráfico, cito un ejemplo. El señor "A" compra el derecho a la parcela -lo que jurídicamente no tiene sustento, pero eso no importa ahora- y al poco tiempo la revende y se muda para otro lado. Eso probablemente pueda ser producto de su subocupación o de su desocupación. Pero si bien no estoy en condiciones de decir cuál es exactamente la realidad, es muy probable que, a la luz de las disposiciones de la segunda Ley de Urgencia, que exoneró de los impuestos a la construcción a los asentamientos, se estén haciendo viviendas de mejor calidad que cualquier plan de núcleo básico evolutivo que pueda realizar el Estado, a cualquier nivel. Asimismo, se están llevando a cabo fraccionamientos con el asesoramiento de agrimensores, con alineaciones y con un gran "beneficio" -dicho esto entre comillas- para el hábitat que se crea. Puedo mencionar barrios concretos, como por ejemplo, Nuevo Capra, Nuevo Capra II, el de Tiscornia es un ejemplo muy deplorable. En Benito Bergés y Belloni hay otro fraccionamiento que -si bien no entiendo nada técnicamente, sí tengo sentido estético- es muy bonito de ver, incluso, pues la calidad de las construcciones es muy buena. Sin embargo, está ubicado en una zona absolutamente rural, y hasta que no se tome alguna decisión macro, no se podrá regularizar. Esos fenómenos ocurren porque la legislación no acompasa los tiempos del Estado ni de la Justicia con los "nuevos Piria". Es probable que la primera interpretación sea que esto es un capítulo de generalización de la pobreza, pero no lo es. Se dice que cualquier mal instrumento, bien usado, funciona; entonces, es posible que estos mecanismos se utilicen para desestimular las inversiones especulativas y los fraccionadores, que son dueños del campo o no lo son, pero lo venden y forman una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada o quién sabe cuántas formas jurídicas más para evitar la aplicación de la legislación sustancial en la materia territorial, que hoy tienen las Intendencias, por supuesto que junto con la creación de oferta de viviendas a otro nivel. Creo que nos vamos bastante más lejos de lo que son las funciones de esta Comisión, pero si esas dos dimensiones no funcionan, también podemos prescindir de este capítulo.

Sin duda que habrá que hacer hincapié en la apuesta para crear ofertas de vivienda oficiales suficientes como para desalentar la inversión de los "nuevos Piria". Entonces, mantengo la intención de que por lo menos se estudie la probabilidad de legislar, con estas normas o con otras, pero dentro de una ley de planificación territorial y no excluirla, porque es cierto que la planificación científicamente hecha puede llegar a dar muy buenos resultados a largo plazo, ¿pero cómo revertimos la situación de hoy?

SEÑOR SIENRA.- Quiero dejar constancia de que no comparto ninguno de los diagnósticos que hizo el arquitecto Acuña. Creo que son temas bastante difíciles de encarar, pero no tengo ninguna duda, en función de haber mirado un poco la realidad, de que las causas no son las que él expresó. De todas maneras, eventualmente podemos llegar a hacer un seminario, un taller, un intercambio de opiniones al respecto, pero creo que este no es el lugar.

En segundo término, quiero hacer notar que no solamente los sectores de menores ingresos, o aparentemente de menores ingresos, son los que crean asentamientos irregulares e ilegales. Tenemos enorme cantidad de asentamientos ilegales a lo largo de las costas nacionales y en los mejores sitios del país -por ejemplo, Cabo Polonio- donde gente de recursos medios, medios altos e incluso altos, ha ocupado en las mismas condiciones y con los mismos procedimientos con que lo hacen quienes se instalan en los asentamientos periféricos de las áreas urbanas. De manera que los mecanismos de control y penalización también son válidos para gente por lo menos de un buen pasar, si no rica.

Por otro lado, quiero hacer notar que detrás de todas estas operaciones de las que estamos hablando, incluso en los lugares más pobres y periféricos de las áreas urbanas, hay negocios inmobiliarios muy grandes que, desde mi punto de vista, son estafas. A la gente de menores ingresos se les cobra por el derecho de tener un terrenito -obviamente sin papeles o con papeles "truchos", para hablar en un idioma que todos entendemos- donde construir una casita a los efectos de solucionar sus problemas. En mi opinión, esto responde a la inacción del Estado frente a esa estafa a la gente de menores recursos. Se trata de una inmoralidad indescriptible y eso no soluciona ningún problema sino que crea muchos más, tal como lo vemos todos los días. No creo que estos asentamientos a los que estamos aludiendo tengan una relación lineal y directa con las crisis económicas ni el desempleo. Por supuesto que la tienen, pero no es la única.

En este sentido debo decir que el Uruguay y casi toda América Latina no ha sabido encarar, intelectual y técnicamente, estos problemas. Acá hablamos de que hay que construir viviendas, y al respecto el arquitecto el arquitecto Villegas citó ejemplos que se han dado en la Intendencia Municipal de Maldonado y que se repiten en muchísimos otros países tales como Chile, etcétera.

Indudablemente, los problemas de viviendas de los sectores de menores ingresos no se resolvieron con la construcción masiva de viviendas por parte del Estado, sino vendiendo lotes con servicios para que la gente se haga sus propias viviendas. De esta manera lograron soluciones de mucha mayor calidad y, desde luego, con una inversión infinitamente menor para el Estado y para la sociedad. Cabe destacar que, en muchos casos, no se les dio ayuda económica.

Al respecto, nuestro país muestra claramente cómo cuando el Estado intervino -como intervino en el mercado de alquileres con las famosas leyes de alquileres que terminaron en el absurdo increíble del RAVE- con lo que realmente terminó fue con el mercado de alquileres de viviendas en el Uruguay. No había ofertas de alquileres de viviendas porque todos los propietarios, no solamente dejaron de construir viviendas para alquilar puesto que dejó de ser esto una inversión de interés, sino que cerraron las viviendas que tenían para no alquilar. Esto todos lo sabemos y a pesar de que hace ya quince o veinte años que cambió esta situación y el Estado dejó de regular este tipo de cosas, todavía sufrimos los efectos porque aún hoy hay viviendas que no han sido volcadas al mercado. Además, la inversión en viviendas de alquiler ha dejado de ser precisamente eso, una inversión. Antes esta actividad constituía una especie de seguro o de jubilación, ya que las personas construían viviendas con el fin de alquilar, había ofertas y viviendas. Reitero, esto ha quedado terminado y si el Estado interviene lo hace muy mal porque cultural y técnicamente la sociedad ha sido muy mal orientada, con un pensamiento casi único en el debate cultural que propone que el Estado se haga cargo de construir viviendas e intervenir en lo que quiere hacer la gente. Así que por ahí tenemos buenos ejemplos del mal que se puede hacer, quizá con buena voluntad -yo no lo sé- pero sí sé que el debate cultural y técnico ha estado absolutamente flechado y desvinculado de la realidad.

En este sentido, quiero hacer notar lo siguiente, porque viene al caso. Este título es intermedio en la ley y ustedes saben que discrepo absolutamente con la estructura que ha dado el Poder Ejecutivo, con los títulos y con sus contenidos puesto que son cosas poco unibles. Por ejemplo, este título establece sanciones en la mitad de la ley, lo que es bastante raro porque generalmente las leyes determinan las disposiciones y luego establecen sanciones. Por lo tanto, aquí estaríamos adelantando sanciones para disposiciones que van a venir posteriormente. Esto es algo absurdo. También tiene modificaciones a las normas de expropiación -sobre lo que todavía no hemos hablado este año- crea la cartera de tierras y las sociedades de economía mixta. Es decir que se

trata de cuatro temas absolutamente desconectados entre sí como para encontrarse bajo el mismo título. Entonces, es verdad, estamos enmarcados hablando de sanciones para una ley sobre la que no hemos terminado de hablar de sus disposiciones. Se me hace muy difícil enfocar lo relativo a las sanciones cuando todavía no tengo claro todo lo que habría que prever para que la ley disponga lo relativo a los castigos o a las herramientas que se crearán para que la norma sea efectiva.

Creo que aquí, las sanciones a la mayor parte de las violaciones a lo dispuesto por los planes, por ejemplo, en los fraccionamientos, construcciones, etcétera, o en áreas que no están habilitadas para determinados usos en ciertas zonas -lo que también es un tema muy importante- no solamente tienen que limitarse a algunas multas, porque se ha demostrado que estas no son efectivas y además es difícil cobrarlas. Entiendo que, con buen criterio, la ley que aprobó el Parlamento el año pasado, referida a la protección del medio ambiente, además de las multas preveía también otro tipo de sanciones. Lógicamente cuando se trataba de una infracción leve, se establecía un apercibimiento, pero cuando no lo era, por ejemplo, se hablaba de la difusión pública de los infractores. Ese es un tema importantísimo.

Quiero hacer notar que cuando la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos tenía problemas para controlar las descargas de humo, gases y contenidos contaminantes en diversas formas como ácidos, partículas, carbones, etcétera, simplemente logró un fenomenal abatimiento de los mismos publicando los nombres de los distintos emisores que pasaban los niveles que la Agencia había definido como tolerables. Quiere decir que el hecho de que el público supiera que tal persona era responsable por una determinada contaminación, era un elemento disuasorio sumamente importante. Me parece que eso no está mal.

Nuestra ley de protección al medio ambiente lo toma y, por lo tanto, creo que también deberíamos incluirlo en este proyecto de ley. Es decir que si hay una persona que está realizando un fraccionamiento fuera de las normas, además de aplicarle multas u otras sanciones, habría que publicar los nombres de los técnicos, promotores, financistas o inmobiliarias que se encargan de su venta. Eso tiene una fuerza muy importante. Por supuesto, el decomiso de maquinaria de construcción o equipos también es un mecanismo que en determinados casos puede ser muy efectivo.

Con respecto a todo esto, voy a poner un ejemplo de algo que sucedió en el departamento de Maldonado, porque no quiero remitirme a otros departamentos. Se había dado una situación por la cual algunas personas estaban haciendo una canalización en la Laguna del Diario, y como no se detenían ante las intimaciones, aunque no se hizo, no habría estado mal decomisarle la maquinaria para que dejaran de actuar. También puede darse el caso de una discoteca que funcione en un lugar inadecuado o que no cumpla con las normas mínimas para lograr una cierta aislación, por lo que creo que sería bueno decomisarle los equipos de música hasta que arregle la situación. Me parece que deberíamos prever todo esto porque da facilidades para actuar. También hay que acordarse de que el Estado es infractor; no pensemos que es inocente, sino que suele ser uno de los principales infractores. No quiero poner ejemplos, pero si ustedes observan, van a ver que hay decenas de infracciones cometidas por distintos organismos del Estado que deben ser sancionados.

Por otro lado, al igual que la doctora Pereira pienso que las inhabilitaciones y las acciones penales también son capítulos muy importantes, no solamente por la acción de los infractores sino también por los que las autorizan. Me refiero al administrador político o al funcionario burocrático que informa o autoriza la realización de acciones que no están permitidas, que están fuera de zona o con permisos mal implantados. Me parece muy importante que se creen mecanismos administrativos por los cuales se pueda, en forma inmediata, paralizar una actividad en infracción. Es clarísimo que si se está haciendo un fraccionamiento es imposible esperar a hacer todos los trámites judiciales. El responsable de gestionar el territorio es el Intendente y debe tener facultades para parar una construcción no autorizada. Tiene que pararla y luego se podrá discutir por sí o por no. Quienes cometen la infracción son el promotor, el empresario y los técnicos que han hecho los proyectos.

Aclaro que la mayor cantidad de infracciones se dan en proyectos técnicos que, por supuesto, no aparecen firmados. Quienes venden y están encargados de la obra en ese momento -capataces o supervisores- y reciben una notificación, deberían parar en el momento, y si no lo hacen estarían cometiendo el delito de desacato y como tal tendrían que ser tratados, porque la autoridad no puede ser el hazmerreír de la población.

Recuerdo que tuvimos una obra en infracción frente a la Junta Local de Piriápolis y los inspectores notificaban tres veces por día, pero la obra la pararon cuando la terminaron. Si la autoridad administrativa da una orden -que es lo que tiene que hacer- y esa orden no es cumplida y no tiene forma de llamar a la Policía o la Prefectura, según la zona donde esté, y llevar a la Comisaría y al Juzgado a los que no les hacen caso, entonces suspendamos todo, dejémoslo como está y que siga el jolgorio.

Me parece que es imprescindible que la autoridad administrativa tenga facultades -con una resolución- para paralizar en forma inmediata esas actividades. En otros países como España, por ejemplo, las autoridades municipales tienen derecho, en forma administrativa, a demoler construcciones que no estén autorizadas, cosa que acá es absolutamente impensable. Si la autoridad no puede hacer cumplir sus órdenes, mejor que nos las dé, porque de lo contrario es el hazmerreír, cosa que suele ocurrir en muchos casos.

Por otra parte, quería aclarar que ni siquiera hemos podido entrar a estudiar el resto de este título y tendríamos que definirlo para la semana que viene. Me parece muy bien porque el tema "sanciones" da para un intercambio importante de opiniones y tengo la sensación de que apenas hemos hincado el diente al tema.

Aunque no nos queda mucho tiempo, deseo hacer un pequeño comentario con respecto a un aspecto que en este título traía el Mensaje del Poder Ejecutivo; concretamente me refiero a las modificaciones a las normas relativas a expropiaciones. Efectivamente, hay un capítulo que se llama "Expropiaciones", que está conformado por los artículos 45, 46 y 47.

Desde mi punto de vista es evidente que la ejecución de cualquier plan y cualquier gestión del territorio puede requerir la expropiación de tierras. Muchas veces es necesario expropiar para hacer caminería, áreas públicas, parques, para proteger determinado sitio o para revertirlo, cosa que en el Uruguay generalmente no se hace. Recordemos que sobre todo en lo que hace a los fraccionamientos que autorizaba la Dirección Nacional de Catastro antes de la Ley de Centros Poblados, hay decenas de miles de predios en áreas inundables que van a traer -y ya está sucediendo- enorme cantidad de problemas. Entonces, se trata de situaciones que habría que revertir, aunque no son las únicas.

Hay muchísimos casos en los que puede ser de suma necesidad la expropiación para implementar un plan. Lo que sucede es que a mi juicio la normativa vigente -si no recuerdo mal la Ley de Expropiaciones es de 1912 y ha ido sumando modificaciones a lo largo de casi un siglo de existencia; estamos hablando de noventa años- crea una batería de posibilidades de expropiación que es más que suficiente para poder desarrollar cualquier obra o acción que los planes de ordenación determinen, y que sean necesarias para una buena gestión del territorio.

Por estas razones, considero que el Capítulo II del Título III es absolutamente innecesario. Digo más; es mucho peor que eso: es altamente inconveniente. El artículo 45 dice que cualquier inmueble innecesario a los efectos del cumplimiento de un plan de ordenación es expropiable. A mi juicio, eso es una barbaridad. ¿Qué es un predio necesario? ¿Es, por ejemplo, un predio donde el plan determina que habrá un centro comercial, pero pasa el tiempo y el propietario no lo construye? ¿En ese caso el Estado tiene derecho a expropiarlo? Si se trata de un predio habilitado para hacer viviendas y el plan entiende que es necesario que las haya, pero el propietario de esos terrenos no las construye porque, por ejemplo, hay una crisis como la actual y por lo tanto no hay mercado, ¿el Estado tiene derecho a expropiar esos predios para llevar adelante un plan? ¿Qué pasa si el plan está equivocado?

Puede suceder que los propietarios de las tierras no hayan desarrollado lo que el plan dice porque está equivocado. Sin embargo, aquí se establece que eso es causal de expropiación, lo que me parece una exageración inconcebible. Lo mismo ocurre cuando dice "Declárase de utilidad pública la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos en estado de abandono, que teniendo posibilidades productivas o de utilidad social se encuentran inexplotados desde hace más de diez años". Esta es otra barbaridad, porque posibilidad productiva o de utilidad social tiene absolutamente cualquier predio. Acá no andamos con vueltas; lo que dice esta ley es que el que maneja un Plan, si quiere expropiar un predio, lo hace, y además, según el artículo siguiente, con pago diferido. Por lo tanto, considero que todo esto entra en un plano de inseguridad jurídica absolutamente negativo para que la actividad privada tenga incentivos para participar en los Planes, tal como nosotros queremos que participe: haciendo lo que los planes prevén para hacer.

Por eso, reitero, creo que la totalidad de este Capítulo II, artículos 45, 46 y 47 no deberían figurar en esta ley por lo que pienso que deberían ser eliminados.

SEÑORA PEREIRA.- Pensé que quienes me precedieron en el uso de la palabra iban a continuar con el mismo tema, pero como no fue así, pido perdón, y me gustaría regresar al proyecto que presentó el doctor Machado. Quiero dejar en claro la posición u opinión que tengo al respecto.

A mi modo de ver, los asentamientos irregulares necesitan una solución urgente y me parece muy acertado que la Intendencia esté trabajando en eso y preocupándose por el tema. Entiendo que es una realidad que requiere normas, pero sin perjuicio de ello y "prima facie", me parece que una ley de ordenamiento territorial no es la norma -tal como lo decía el arquitecto Acuña- donde se tiene que regularizar este tema.

Sin perjuicio de ello, entiendo que se debe apuntar mucho más a "atacar" -dicho entre comillas- al que se beneficia, al que lucra con los asentamientos irregulares. No podemos dejar de ver ni olvidar -más allá de que como vimos es un tema que se tiene que solucionar- que estamos hablando de personas con un estado de necesidad tal que si van ahí es porque no tienen donde habitar; no tienen una opción mejor para solucionar el tema de la vivienda.

Es un tema delicado, porque requiere un accionar en conjunto del Estado. Por supuesto que se tiene que solucionar, pero para ello se deben brindar los instrumentos acordes. No se puede solamente ir y desalojar a esa gente, más allá de que se pueda llegar a vulnerar el derecho de defensa del particular si simplemente se va y se le tira abajo su vivienda.

Por lo tanto, me parece acertadísimo que la Intendencia esté preocupada; es un tema que debe ser solucionado en forma urgente. Es una realidad el hecho de que se tienen que elaborar normas en ese sentido, para que no se siga dando esta situación, pero me parece desmedido que se quiera regularizar el tema en una ley de ordenamiento territorial.

Simplemente es lo que quería decir, porque no me gustaría que frente a la propuesta de la Intendencia, no hubiese dado mi opinión al respecto.

SEÑOR MACHADO.- Con el respeto que me merecen las opiniones de todos los que integran la Comisión, brevemente quiero decir que es cierto que las normas proyectadas tienen una indudable base en el fenómeno de los asentamientos, pero si les sacamos el fenómeno de los asentamientos y las miramos desde el punto de vista de las potestades de las autoridades públicas para enfrentar situaciones de fraccionamientos no permitidos por la legislación, podemos darle una proyección diferente.

En ese sentido, me parecía importante dejar en claro, después de haber escuchado las opiniones de los compañeros de la Comisión, que indudablemente las normas proyectadas pretenden, con la mayor buena fe, completar los instrumentos legales que tienen las autoridades públicas para enfrentar este tipo de situaciones. Pero no es sólo para este tipo de situaciones. Si uno lo piensa en general, para cualquier intento de fraccionamiento, de ocupación, de aprobación de planos que no pueden ser regularizados, de utilización de espacios que tienen destinos diferentes a los de vivienda permanente, creo que no hay inconveniente en proyectarlo desde ese punto de vista.

Por otra parte, está la discusión acerca de si es conveniente o no ubicarlo dentro de una Ley de Ordenamiento Territorial o si tiene un significado político institucional determinado; se trata de diferentes planos de análisis. Simplemente quería dejar sentado que con las modificaciones que se puedan plantear, a pesar de que me siento definitivamente en minoría en la Comisión, sigo pensando que una Ley de Ordenamiento que no tenga los medios necesarios para llevar a cabo la ideación, la planificación, carece de un instrumento.

SEÑOR BERRUTTI.- Quiero proponer una salida a la situación planteada en función de lo referido por el doctor Machado y de lo manejado por el resto de la Comisión. Teniendo en cuenta, por un lado, este proyecto de ley de ordenamiento territorial que tiene características como las que planteaba el arquitecto Acuña, y, por otro, la realidad que presentaba el doctor Machado, quizás se podría hacer un trabajo, aunque no paralelo. Es decir que habría que considerar la Ley de Ordenamiento Territorial y, en cuanto a los aspectos puntuales, redactar algún proyecto de ley que pueda avalar la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Si ese

proyecto de ley tiene viabilidad antes o durante la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial, serán coadyuvantes y darán una idea general del tema.

Realizo esta proposición con respecto a la cual voy a consultar con la señora Presidenta al respecto.

SEÑOR ACUÑA.- El hecho concreto es que están culminando los trabajos de la Comisión de Política de Costas y hay algunas recomendaciones, inclusive, de impulsar una ley de políticas de aprovechamiento de costas. En principio, ellos dicen que se puede enmarcar en una ley de ordenación territorial, pero no necesariamente, ya que puede correr por otros carriles; algunos aspectos más generales podrían enmarcarse dentro de la ley de ordenación, aunque los más específicos lo estarían a través de otras disposiciones normativas. Esta iniciativa concreta va a llegar dentro de poco a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial. En ese sentido, quiero señalar que el documento es bueno y que si no lo conocen sería bueno que se consiguiera y se realizaran las fotocopias necesarias para que llegaran a todos los miembros de la Comisión. Digo esto porque en un momento el arquitecto Gilmet manejó este tema de la costa y se ha realizado un esfuerzo notable desde la perspectiva del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el sentido de discutir este tema. Asimismo, el trabajo y las conclusiones han sido interesantes. Allí se dice lo que deberían ser las directrices para la ordenación de la costa. Creo que Daniel Heide es quien estaba coordinando esta tarea y aquí también trabajó como consultor Salas, que es un consultor chileno alemán. Por su parte, la Comisión estuvo conformada por delegados de varias instituciones. Asimismo, me gustaría saber quién va a traer el documento, porque en realidad preferiría que se trajera en términos más oficiales, es decir, desde el Ministerio.

SEÑOR BERRUTTI.- Quiero aclarar para que conste en la versión taquigráfica que el 26 de mayo tenemos la entrega del Título III y el 28 de junio la del Título IV.

Se levanta la reunión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 41 minutos)